清史研究前沿

晚清“英籍华民”管辖权问题研究

万　立

[摘要] 晚清时期，英国对在华“英籍华民”是否有管辖权成为中英交涉的重要议题。1868 年《阿礼国服饰章程》要求英籍华民改换洋装才能被英方保护；1867 年《霍恩比指令》规定“一代英籍华民”无权请求获得英国保护，但并未得到彻底执行；1904 年《萨道义通令》确立了“两代原则”，但仍未消减无休止的管辖权争议。中方未明确提出国际法理据，但坚持基于属地管辖的改装和登记要求完全符合欧洲通例。从“跨域史”角度来看，这一问题本质上源于英国要在其“有域外管辖权之地”的中国，赋予部分英籍华民以条约特权，这一措施明显侵犯了中国的主权并违反了国际法。

[关键词] 英籍华民　治外法权　《阿礼国服饰章程》　《霍恩比指令》　《萨道义通令》
[中图分类号] K252　[文献标识码] A　[文章编号] 1002－8587（2024）－02－0046－16

晚清中英约章中的“英国人”大多对应 British subjects，即英国臣民，但不必然涵摄因出生或归化等方式取得英籍但同时有华籍身份的“英籍华民”（Anglo-Chinese Subjects[①]）。晚清时期，英籍华民管辖权问题成为引发中英交涉的特殊现象。中国地方官以其仍属华民主张管辖，但该类人以其英民身份寻求英驻华使领保护。中方不认其两属身份，即不认出生地主义只认血统主义，主张该等人系属华民；但在英国法上，该等人确系华英“两属臣民”（double subjecthood）[②]。那么，英籍华民在中国能否以英民身份对抗中方的管辖权？[③]

[收稿日期] 2023-07-21
[作者简介] 万立（1995—　），男，华东政法大学外语学院副教授，上海 201620，maanlap@qq.com

① 又作 British subject of Chinese parents/extraction/origins/descendants。本文讨论对象不包括有英籍身份而后加入华籍的人。

② 一般认为，清末以前只有户籍而无国籍概念，因而将国民称作“臣民”等，直到 20 世纪初才逐渐有了“公民”概念。黄兴涛：《重塑中华：近代中国“中华民族”观念研究》，北京师范大学出版社，2017 年，第 18-20、49-50 页。Yue Du, “From Dynastic State to Imperial Nation-International Law, Diplomacy, and the Conceptual Decentralization of China, 1860s-1900s”, *Late Imperial China*, Vol. 42, No. 1 (2021), pp. 206-207. 20 世纪初以前，英帝国本土以外的国民的身份尚未从“臣民”转为“公民”。Lynn H. Lees, *Planting Empire, Cultivating Subjects British Malaya, 1786-1941*, Cambridge University Press, 2017, pp. 279-280.

③ 中文学界对晚清英籍华民的身份认定和管辖划分的论述，主要聚焦于他们在通商口岸的活动、管辖权冲突、交涉及英国人的身份、管辖认定规则、政策；外文学界对英属海峡殖民地的国籍政策及其调整有全面呈现，但二者都未深入分析英国复杂的管辖权机制，也未能揭示英帝国的跨域管辖政治。黄嘉谟：《英人与厦门小刀会事件》，《“中央研究院”近代史研究所集刊》第 7 期（1978 年）；彭思齐：《晚清闽省英籍华民管辖权交涉（1842—1911）》，台湾政治大学硕士论文，2009 年；村上卫：《海洋史上的近代中国：福建人的活动与英国、清朝的因应》，王诗伦译，社会科学文献出版社，2016

根据晚清时期的英国法和国际法，双重国籍者在一个国籍国不得主张另一个国籍国国民的身份。因此，英籍华民虽同时具有中英两国臣民身份，但当他们身处中国时则无权主张英国臣民身份，反之亦然。英驻华使领及其管理机构外交部（Foreign Office）深悉其中原理，故在处理类似冲突时，先后以英籍华民之服饰、双亲身份、在英期限等条件限制可获得英国保护对象的范围。但英属海峡殖民地（Straits Settlement）[①] 政府及其管理机构殖民地部（Colonial Office）坚持获发其开具的身份证书（paper of identification）的英籍华民，在中国有权作为英国臣民得到保护。

虽然英驻华使领馆和英外交部（下称“外交系”）在这一问题上与英殖民地政府和英殖民地部（下称“殖民系”）[②] 存在分歧，但均未彻底否定英籍华民主张英民身份的权利，二者的分野实在于获得英方保护的英籍华民的范围。因此，当在华英籍华民以英民身份向英国官员寻求保护时，英官本应依法驳回，但事实上他们在很大程度上纵容了英籍华民对抗中方的管辖权。换言之，外交系和殖民系都突破了英国法和国际法的属地管辖原则，只是在突破的限度上存在差异。而清廷坚持对英籍华民适用血统主义和属地管辖原则，完全符合国际法。晚清各方认定英籍华民身份的措施见表 1。

表 1　晚清各方认定英籍华民身份的措施

时间	英国外交系	英国殖民系	清政府	英国法律官员
1844	《德庇时条例》 登记	出生地主义 + 属人管辖	血统主义 + 属地管辖	出生地主义 + 属人管辖
1865	《克拉伦登指令》 否定英籍身份	出生地主义 + 属人管辖 （登记）	血统主义 + 属地管辖	出生地主义 + 属人管辖
1868	《阿礼国服饰章程》 血统主义 + 属地管辖 （例外：舍华装 + 改洋装）	出生地主义 + 属人管辖 （登记）	《恭亲王指令》 中英两方会同查明	血统主义 + 属地管辖 （例外：舍华装 + 改洋装）
1867	《阿礼国服饰章程》 血统主义 + 属地管辖 （例外：舍华装 + 改洋装）	出生地主义 + 属人管辖 （登记）	血统主义 + 属地管辖 （例外：舍华装 + 改洋装）	《霍恩比指令》 出生地主义 + 血统主义 （二代英籍华民）
1879	《威妥玛通令》 登记	出生地主义 + 属人管辖 （短暂认可舍华装 + 改洋装）	血统主义 + 属地管辖 （例外：舍华装 + 改洋装）	无
1894	《罗斯伯里指令》 血统主义 + 属地管辖	出生地主义 + 属人管辖 （登记）	血统主义 + 属地管辖 （例外：登记 + 证书）	无
1904	《萨道义通令》 部分一代、全部二代 英籍华民 + 登记	出生地主义 + 属人管辖 （登记）	血统主义 + 属地管辖 （例外：登记 + 证书）	无

年，第 487–553 页；黄希滢、张志云：《阿礼国服装规定与英籍华人治外法权认定》，《法制史研究》第 37 期（2020 年）；Eddie Tang, *British Policy Towards the Chinese in the Straits Settlements Protection and Control 1877–1900*, Master's Thesis of Australian National University, 1970, pp.135–178；Ng Chin-keong, *Boundaries and Beyond China's Maritime Southeast in Late Imperial Times*, National University of Singapore Press, 2017, pp. 444–468; Christian Jones, *The Straits Chinese Between Empires: Nationalism and Cosmopolitanism in Colonial Malaya, c.1890–1920*, Graduate Institute Publications, 2022, pp. 37–42.

① 1826 年英国将槟榔屿、马六甲和新加坡三地合并为“海峡殖民地”。A. J. Stockwell, “British Expansion and Rule in South-East Aisa,” in Andrew Porter, *The Oxford History of the British Empire*, *Vol. III The Nineteenth Century,* Oxford University Press, 2001, p. 375.

② 英外交部和驻华使领、殖民地部和海峡殖民地政府分别存在上下级关系。驻华使领一般不与后两者直接通信，海峡殖民地政府一般不与前两者直接通信。驻华使领和海峡殖民地政府之间的分歧由外交部和殖民地部处理，并不时提交内阁裁决。关于英国政府与驻华机构之间公函的流转，参见郑彬彬：《英外交部对华事务公函的书写、流转与档案体系演变（1843–1869）》，《史林》2022 年第 6 期。

晚清英籍华民管辖权问题是中英两国面对的棘手问题，也是近代中外关系史和国际法史研究中的经典问题。爬梳中英两国对英籍华民管辖权的密集讨论和反复交涉，可以披露英国对华管辖政策的形成与实践，并揭示晚清在形成国籍观念以前即坚持属地管辖原则并逐渐形成主权意识的事实。这也表明，"跨域史"（trans-jurisdictional history）研究视角可以准确揭示英帝国如何调适域外法机制，以平衡不同主体的利益冲突。

一、作为"法外之人"的英籍华民

1843 年中英《五口通商章程》和 1858 年《天津条约》确立了享有治外法权的主体是"英国臣民"（British Subjects，下称英民），而英民身份的确定是治外法权机制运作的前提。①18 世纪后，英帝国对臣民身份兼采出生地主义（*jus soli*，出生地决定国籍）和血统主义（*jus sanguinis*，父系国籍决定国籍），英帝国领域以内（within His/Her Majesty's dominions，下称域内）② 的英民主要分为土生臣民（natural born，生于英国本土或属地）、归化 / 入籍臣民（naturalized）及外籍臣民（denizen）。③ 土生臣民在英国域内得到普遍承认，归化 / 入籍臣民只有在归化地才作为英民。④ 可见，在英帝国域内的英籍华民具有英民身份，但当他们身处半殖民地中国时还能否具有英民身份并获得治外法权？

在理论上，在华英籍华民不得主张英民身份。因为，1909 年《大清国籍条例》颁布前，中国对臣民身份采用血统主义，这意味着获得了英民身份的英籍华民，仍是中国臣民。⑤ 同时，在彼时的国际法中，双重国籍者不得以其中一个国籍在身处另一个国籍国时对抗后者的管辖。简言之，在因出生地主义、血统主义并行带来的双重国籍问题中，一般规则是所在国的管辖权优先，此即欧洲通行的属地管辖原则。⑥

然而，中英条约规定的治外法权明确保护的是"英国臣民"，其是否包括英籍华民成为关键问题。在华英籍华民按照出生地主义仍属英民，但中方可以依据属地管辖原则排除英国的管辖，而英方则旨在赋予部分英籍华民条约特权并豁除中方的管辖权。因此，英方外交系不断以"域外法"（extraterritorial law）⑦ 调适国内法和国际法关于双重国籍者的属地管辖原则，但这一法律技术也无法掩盖对国内法和国际法的违反，更导致英籍华民利用这一法律漏洞不断游离于中英两国的管辖权以外，变成一种"法外之人"。

1842 年五口通商 ⑧ 以后，从海峡殖民地回到闽粤两省的英籍华民以英民身份经商等事引起

---

① *Treaties, Conventions, etc., between China and Foreign States*, Vol. 1, Statistical Department of the Inspectorate General of Customs, 1917, pp. 388, 409.

② "英帝国领域"主要指英国行使主权或由其统治的地方，主要分为英国本土和英国属地（possessions），但不包括英国有域外管辖权之地（foreign jurisdiction，以下不时简称域外）。*British Foreign and State Papers*, Vol. 60, William Ridgway, 1876, p. 273.

③ 土生臣民主要有三类：生于英国属地；本人生于英国属地以外但父亲生于英国属地；父亲生于英国属地以外但被视为土生臣民。J. M. Lely, ed., *Chitty's Collection of Statutes*, Vol. 1, Stevens and Sons, 1880, p. 74.

④ "Status in China of 'Anglo-Chinese', 23 November 1911", The National Archives, Kew, London (similarly hereinafter), CO 129/380, p. 299.

⑤ 晚清对臣民身份的认定秉持"一为臣民，永为臣民"的血统主义政策，即"中国人（主要指父系）之子就是中国属民"，且并未剥夺华侨的华民身份。庄国土：《论东南亚的华族》，《世界民族》2002 年第 3 期。

⑥ William E. Hall, *A Treatise on the Foreign Powers and Jurisdiction of the British Crown*, Clarendon Press, 1894, p. 65.

⑦ Emily Whewell, *Law Across Imperial Borders: British Consuls and Colonial Connections on China's Western Frontiers, 1880–1943*, Manchester University Press, 2020, pp. 4-5.

⑧ "五口通商"实为"五城通商"，即五个城邑和港口开放通商。屈文生、万立：《中英议定商约中的"城口"之争及其由来》，《福建师范大学学报（哲学社会科学版）》2019 年第 5 期。

了中英两方的注意。[①]1844 年 7 月，英驻宁波领事罗伯聃（Robert Thom）向英驻华全权代表德庇时（John F. Davis）报告：宁波道台陈之骥要求抓捕英船货监 Wee Cheong San（音译黄宗山），并没收其货物，原因是清律禁止华民"私越外番"。罗伯聃称"做梦都未曾想到有这样的事情"，但认为该人生于马六甲，与土生英民无异。由于该人不在中国出生，陈道台妥协放行，但要求罗伯聃今后严格审查类似情况。因为，"西洋各国在五口通商的权力，只有真正的（bona fide）英民，或真的（really）或隶属（belonging to）于各国的商民才享有"。[②] 为此，德庇时于 1844 年 11 月 20 日发布条例，要求所有英民在合理期间内于领事署登记（即《德庇时条例》），一般情况下，"拒不登记且无充分理由的，不得主张英民身份并获得英国保护"。[③] 此后，英驻厦门、上海领事纷纷执行登记规定。[④] 可见，《德庇时条例》对英籍华民享有治外法权附上了登记条件，这显然变通了属地管辖原则。

1847 年 11 月发生的槟榔屿居民李顺发事件中，英驻厦门领事列顿（T. H. Layton）注意到从海峡殖民地返回中国的英籍华民可能既享有英民专有的治外法权，又享有进入内地、购置产业等华民才有的权利，因而询问德庇时："若他们在新加坡是英民，回到中国还是不是英民？中国政府不承认国际法或条约以外的国际礼让，那么是否有权宣称父系祖先是华民的，则无论生于何处，都是华民？"[⑤] 为此，第三任港督文翰（George Bonham）询问英外交部是否要保护生于海峡殖民地且双亲是华民之人。英皇家法律顾问（Law Officers of the Crown）复称："该等人在英驻华领事有管辖权的中国五口范围内居住、贸易时，有权作为英民得到保护；但在别处时，只要中国法律规定该等人生于外国且仍有华民身份，则无权得到保护。"[⑥] 这一意见看似放弃了对部分英籍华民的管辖权，但由于条约限制英民随意进入非通商口岸，该意见仍违反了国际法。

1851 年 1 月发生的陈庆真案彻底暴露出英方违反国际法并造成英籍华民成为"法外之人"的弊端。陈庆真是秘密会党"三合会"首领之一，利用英民身份为非作歹，但主张英籍以对抗中方的管辖。福建省兴泉永道张熙宇下令将其捉拿。英驻厦门领事苏里文（G. G. Sullivan）确认陈庆真生于新加坡并已在领事署登记后，主张该人应由英方管辖；但张道台认为，中英条约内"并无中国人民生长（在）英国所属地方，回至中国（后）仍作为英国人民之例"；在五口生长之洋人，"并无作为中国民人之说，将来回到英国，更无作为中国编氓之理"。况且，"中国民人衣冠制度，均与英国迥别，自不能因其生长（在）英国属岛，即作为英国人民"。[⑦] 苏里文不以为然，因为英籍华民不会轻易抛弃华装。张道台不予认同，因为领事提交的名单常有包庇宵小之嫌。[⑧]

事实上，英方自身清楚在办理身份证书等环节，一些英籍华民常以欺诈方式骗领，因而无法消除中方对部分确有英民身份的英籍华民的怀疑。1866 年 6 月，英驻厦门领事郇和（Robert Swinhoe）指出，新加坡政府出具的身份证书（paper of identification）载明"英籍华民有权

---

① 英籍华民等华侨携财回乡，往往成为底层官员敲诈勒索的对象。1893 年废除海禁后，归国华侨才逐渐得到保护。黄小用：《晚清华侨政策研究》，湖南师范大学博士学位论文，2003 年，第 270−276 页。

② "Thom to Davis, 3 July 1844" , "Chin Chekee to Thom, 2 July 1844", FO 17/88, pp. 187a, 193−195.

③ William Tarrant, *A Digest and Index of all the Ordinances of the Hong Kong Government*, D. Horonha, 1850, p. 167.

④ 颜清湟：《出国华工与清朝官员：晚清时期中国对海外华人的保护（1851—1911 年）》，粟明鲜、贺跃夫译，中国友谊出版公司，1990 年，第 21 页。

⑤ "Layton to Davis, 27 December 1847", FO 663/49, in Ng Chin−keong, *Boundaries and Beyond China's Maritime Southeast in Late Imperial Times*, National University of Singapore Press, 2017, p. 465.

⑥ "Hodson to Palmerston, 21 November 1848" , FO 83/2248, p. 136.

⑦ 上海师范大学历史系中国近代史研究室、中国第一历史档案馆编辑部编：《福建·上海小刀会档案史料汇编》，福建人民出版社，1993 年，第 116−117 页。

⑧ 黄嘉谟：《英人与厦门小刀会事件》，《"中央研究院"近代史研究所集刊》第 7 期（1978 年）。

作为英国臣民得到保护”；持证者此后往往在厦门领事署登记并取得登记证书（certificate of registration），同时在内地居住并娶妻生子，置产经商，并以英民身份开设洋行，倘遇有词讼、交涉事件即寻求英国保护，因而不断与中方发生争议。① 对于英籍华民的“反常地位”（anomalous），英驻华公使阿礼国（Rutherford Alcock）认为，就正义原则或合理政策来看，条约已经订明华民和英民的权利，任何一国的国民“不能同时享有两方的权利”。② 中英两方都旨在避免英籍华民做出类似于“挑选法院”（forum shopping）的行为，但两方的立场相去甚远。

总之，五口通商后，海峡殖民地的英籍华民既享有英民才有的治外法权特权，又能进入内地经商，及至发生争议后才亮明英民身份，以求英国领事庇佑，造成事实上游离于中英两方管辖权之外的现象。中方官员虽不完全清楚出生地主义，而从事理出发主张在华英籍华民不得以英民身份豁除中方管辖，这完全符合属地管辖原则；反倒是英方不断违反国际法，希图抢夺中方的管辖权。这即是随后数十年中英交涉的核心问题。

二、“公使立法”与《阿礼国服饰章程》

由于英籍华民管辖权冲突日益凸显，中方坚持主张管辖权，促使英方考虑向中方让渡一部分英籍华民的管辖权，但这依然违反了英国国内法和国际法。1865年底，英外相克拉伦登（Lord Clarendon）在询问英驻华公使阿礼国引渡问题时，提出针对英籍华民兼采出生地主义和血统主义原则，并秉持来自殖民地的英籍华民不受治外法权保护的精神。这矫正了前述外交系的政策与实践，但外交系此后偏离了《克拉伦登指令》的精神。③

1866年4月一起案件中，福建漳州英籍华民蔡邑由于拒绝海澄县官兵勒索并涉嫌参与小刀会，而被逮捕拷打致残。④ 阿礼国照会恭亲王称，蔡邑已在马六甲申请归化为英民，并曾在厦门领事署登记，且“本国属地所有该处居民形象虽如汉人，实为英属者，随时进华，英国理应保护”，中方不可任意拘捕。⑤ 鉴于中方“无法区分在服饰、习惯方面与华民无异的英民”，阿礼国承诺尽快完善登记制度并向中方提交英民名单。⑥ 恭亲王表示同意，并于1866年5月4日下发指令：“顷准英国以外国人至中国，内有形似华民而实非华民之人，嗣后如遇此项，应由地方官照会英国领事官查明，以免仓促误办。”⑦（下称《恭亲王指令》）

阿礼国此时并未遵守《克拉伦登指令》不保护在华英籍华民的宗旨，而是增加了登记确认这一前置条件；但《恭亲王指令》只是给予英驻华领事查明形似华民者是否确系华民的权利，并没有让渡在华英籍华民的管辖权。阿礼国旨在获取部分在华英籍华民的管辖权，但恭亲王并未明确应允。随后，阿礼国致信香港总督麦当奴（R. G. MacDonald），称许多身处香港岛和海峡殖民地的华民回到中国后寻衅滋事，冒用、伪造英籍证书，以逃避中国管辖。对于这类人，英方不应保护。⑧

为了限制英籍华民滥用条约权利，阿礼国于1866年11月26日发布通令：形似华民的英籍

---

① “Swinhoe to Hornby, 15 June 1866”, FO 17/1258, pp. 75−78.

② “Alcock to Robertson, 26 November 1866”, FO 17/1258, pp. 39−40.

③ “The Earl of Clarendon to Sir R. Alcock, 11 December 1865”, FO 17/1258, p. 2a.

④ 据中方官员查明，蔡邑即蔡揖，海澄县锦埭社人，于1853年因加入小刀会叛乱出逃马六甲，1865年底潜回海澄县经商。《咨报漳州海澄县并无武弁殴打英属民人由》，1866年7月19日，“中央研究院”近代史研究所档案馆藏（下同），馆藏号：01−16−012−03−010，第34−35页。

⑤《英人在海澄县地方被武弁重殴祈转咨该省察核办理由》，1866年4月11日，馆藏号：01−16−012−03−001，第15页。

⑥ “Alcock to Kung, 10, 11 April 1866”，馆藏号：01−33−014−02−001, pp. 106−108, 113−116.

⑦ 徐宗亮等编：《通商约章类纂》卷27，文海出版社，1977年，第2699页。

⑧ “Alcock to MacDonald, 2 June 1866”, FO 17/1258, pp. 57−58.

华民在内地久住且享有华民特权者，凡违反条约规定的，应交由中国政府管辖。[①] 这意味着内地英籍华民即便有英民身份，但平素与华民无异的，即没有治外法权。对于这一新规，殖民系港督麦当奴报告英殖民地部称，该规定对在内地置办产业的英籍华民造成了一种被剥夺保护的不安，但麦当奴也反对英籍华民两边获利，因而建议英籍华民获得保护的前提是先行由殖民地政府进行登记、颁证，[②] 即以登记而非服饰作为英籍华民获得保护的条件。

1867 年 9 月，阿礼国重新拟定通令并提交英外交部审议，英皇家法律顾问建议将剪辫留发作为认定标准。[③] 阿礼国认为，剪辫留发在中国是谋反重罪，有掉脑袋的风险，并不可行。英籍华民自愿换着洋装即是彰显其英民身份的不二形式。[④] 英皇家法律顾问仍嫌模糊，建议改成“放弃中国服饰，并着其他可以区别于华民的服饰”，[⑤] 即不一定是洋装，只要足以区别即可。

阿礼国听取了英皇家法律顾问的建议，在 1868 年 10 月 6 日向英驻华各地领事发布后来被称作《服饰章程》(The Costume Regulation) 的通令。中方似乎对此没有明确表示同意，但清地方官员不时予以适用。该章程在 1878 年中英照会件中被称作“告示”“示谕”等。《服饰章程》开篇申明“为了维持、加强对在华‘英籍华民’的秩序、管理，维护中英人民和官员之间的友好关系”，根据《1865 年枢密令》(*Order in Council*) 授权制定以下规则：

> 本身籍隶英国而身在中国居住之人，应舍弃中国装式，庶与中国民人有别。
>
> 倘违悖此示，决不讨英国保护。在中国何处衙署，英国官员亦不得干预。[⑥]

《服饰章程》以“改装”作为在华英籍华民获得英国保护的前置条件，并划分了中英两方的管辖权，即英籍华民凡着中国装者由中方管辖，凡弃服中国装者由英方管辖。阿礼国提出的方案源于中英多年交涉经验，也可能是受清朝将“剃发易服”作为外人归化中国之制度的影响。[⑦]

《服饰章程》一经公布就遭到不少反对。[⑧] 重要的是，《服饰章程》不仅违反英国国内法，更违反了中英条约和国际法，因而缺乏立法依据。1842 年《南京条约》第三条规定，任便英王“立法治理”香港岛，[⑨] 但并未准许英方以立法治理通商口岸及内地，而仅授予英方处理涉及英民司法案件的治外法权（即司法管辖权）而非立法管辖权（prescriptive jurisdiction，即制定立法的权力）。事实上，英帝国的立法权不自动适用于英殖民地、半殖民地，而须以条约等确立，即殖民地、半殖民地在被征服、割让及收购以前的既有规范仍然适用。[⑩]

在缺乏条约授权的情况下，英方单方通过国内法授权驻华公使立法管辖权以规制在华英民。1833 年英国《对印度和对中国贸易管理法令》规定英王有权制定关于在华英民经商、司法等各类事宜的指令（direction）和条例（regulation）。[⑪]1843 年《关于加强管理在华英国臣民的法令》，

---

① 原文部分略谓：British subjects of Chinese descent having all the appearance of Chinese and speaking like natives, establish themselves in the interior of the country and permanently take up their residence there, acquiring all the privileges of Chinese subjects... “Notification, 28 November 1866”, FO 17/1258, p. 73.

② “MacDonald to Carnarvon, 4 January 1867”, FO 17/1258, pp. 132–134.

③ “Law Officers to Stanley, 30 December 1867”, FO 17/1258, pp. 168–169.

④ “Alcock to Stanley, 31 March, 1868”, FO 17/1258, pp. 176–178.

⑤ “Law Officers to Stanley, 29 July 1868”, FO 17/1258, p. 183.

⑥《照称本国商人辜洪德祖籍中国后籍于英现在闽租房地方官不将租据盖印抄录来往照会呈阅由》，1878 年 6 月 6 日，馆藏号：01–18–011–01–002，第 14 页。

⑦ “薙发更衣”是土司改流之后须遵守的体制，并逐渐作为洋人（如洋将）入籍的前提。易锐：《清前期“版图”概念考析》，《中国历史地理论丛》2020 年 1 期。

⑧ 许多英籍华民抗议该章程未明确服饰类型，不尊重他们作为自由国家臣民的自由，不给予必要的保护。“Lo Yuen–yen to Alcock, 23 December 1868”, FO 17/1258, pp. 206–207.

⑨ *Treaties, Conventions, etc., between China and Foreign States*, Vol. 1, p. 352.

⑩ Anthony Pagden, *The Burdens of Empire (1539 to the Present)*, Cambridge University Press, 2015, p. 130.

⑪ *British and Foreign State Papers*, Vol. 20, James Ridgway and Sons, 1836, p. 258.

正式授权英驻华商务监督（Superintendent of Trade）暨香港总督“为了在华英民的安宁、秩序及善治”（peace, order and good government）制定法律和条例的权力。[①] 但根据 1843 年《域外管辖权法》（*Foreign Jurisdiction Act*）规定，半殖民地的中国属于英国“有权力和管辖权”（power and jurisdiction）之国家，且被《1865 年枢密令》确认。[②]“权力和管辖权”并不包括立法管辖权，而是对英国域外臣民的司法管辖权，且需要得到条约或让步协定（Capitulation）等授权。[③] 因此，在条约授权层面上，上述法令和枢密令违反了《域外管辖法》，即在没有条约规定的情况下将立法管辖权授予英驻华公使。

《服饰章程》颁布后，英驻厦门领事柏威林（W. H. Pedder）要求海峡殖民地政府更新身份证书的形式，并注明英籍华民的详细身份信息。[④] 海峡殖民地总督奥尔德（Harry Ord）提出，《服饰章程》不得适用于生于海峡殖民地且双亲是英民的英籍华民，否则将严重损害当地英籍华民的合法权利，但同意在身份证书上注明英籍华民的信息。[⑤] 海峡殖民地总检察长（Attorney-General）布莱德尔（Thomas Braddell）认为，华民从 16 世纪就在海峡殖民地定居并结婚生子、置办产业，许多土生华民本身即是英民后裔，即便他们维持传统服饰、语言，海峡殖民地政府、法院都认其为英民。[⑥]

重要的是，布莱德尔认为，阿礼国虽有权依据《1865 年枢密令》立法，但海峡殖民地的特殊性决定了《服饰章程》无法适用，而宜适用英国国内法，即所有土生英籍华民享有一般英民的一切权利，无论双亲（以父亲为主）是否为英民。因为，英籍华民为数众多且不乏位尊权重者，他们有回国经商、祭祖的需求，禁止穿着华装不啻于禁止返华，将严重伤害他们的利益和感情，更不利于海峡殖民地的稳定。因此，生于英殖民地的英籍华民都有权在中国得到英国保护，只有在殖民地归化的英籍华民无权要求保护。[⑦] 奥尔德采纳了布莱德尔的意见，即英驻华公使的立法管辖权不得延伸至殖民地，殖民地签发的身份证书即可确认英籍华民的身份，并豁除中方的管辖。但这一意见并不符合英国国内法和国际法。

阿礼国回应称，英国政府一般无权干涉臣民的服饰自由，但英籍华民情况特殊——不能兼占两方的权利，而只能二选其一。[⑧] 柏威林也认为《服饰章程》看似不尊重英籍华民的自由，但唯有如此才能更好地加以保护。一些英籍华民为了获得保护，甚至主动放弃华装，并佩戴女王头像的徽章以作为“维多利亚女王的人”（Queen Victoria’s men）。对此，有舆论提出，英籍华民在东方国家想要获得保护就必须受公使立法的约束，他们换洋装就能获得治外法权保护，这意味着因改装可能遭受的损失已经得到了相应补偿。[⑨]

在阿礼国看来，英籍华民的问题不仅是一个法律问题，还是一个政治问题，因此在这种“多事之秋”，《服饰章程》作为英国的权宜之策具有相当的合理性。[⑩] 他强调《服饰章程》的制

---

① “An Act for the better Government of Her Majesty’s Subjects resorting to China, 22 August 1843”, FO 17/944, p. 2a.

② “BRITISH ORDER IN COUNCIL, for the better government of Her Majesty’s Subjects, in the Dominions of the Emperor of China and the Tycoon of Japan, 9 March 1865 (OIC 1865)”, FO 17/1700, p. 18a.

③ *A Collection of the Public General Statutes, Passed in the Sixth and Seventh Year of the Reign of Her Majesty Queen Victoria*, George E. Eyre and Andrew Spottiswoode, 1843, p. 557. Inge Van Hulle, *Britain and International Law in West Africa: The Practice of Empire*, Oxford University Press, 2020, p. 118.

④ “Braddell to The Colonial Secretary, Singapore, October 1868”, FO 17/1258, p. 213.

⑤ “Ord to Duke of Buckingham & Chandos, 23 December 1868”, FO 17/1258, pp. 211–212.

⑥ “Braddell to Ord, 19 December 1868”, FO 17/1258, pp. 215–217.

⑦ “Braddell to Ord, 19 December 1868”, FO 17/1258, pp. 218–221.

⑧ “Alcock to Medhurst, 22 January 1869”, FO 17/1258, pp. 202–205.

⑨ “Pedder to Alcock, 22 December 1868”, FO 17/1258, pp. 245–246.

⑩ “Alcock to Clarendon, 6 May 1869”, FO 17/1258, pp. 253–262.

定符合《1865年枢密令》对英驻华公使的授权[①]，即公使的立法管辖权符合英国的法律规定。然而，此后《服饰章程》没有得到英国内部和驻华官员的支持，且受制于中方坚持以服饰作为确立英籍华民管辖权的依据，英方开始选择不保护生于英国殖民地但双亲不是英民的英籍华民。

三、“法官立法”与《霍恩比指令》

《服饰章程》出台后并未得到严格执行，以英海峡殖民地、殖民地部为代表的“殖民系”秉持绝对出生地主义，要求以英外交部、驻华使领为代表的“外交系”承认英籍华民的英民身份并予以保护。英驻华使领为此试图扩大管辖范围，但外交部及英皇家法律顾问倾向于将双亲不是英民的英籍华民排除在外。中方坚持改换洋装作为豁免中方管辖的条件，实际是在执行属地管辖原则。

在阿礼国颁布《服饰章程》之前，1867年1月1日，英国对华和对日最高法院（British Supreme Court for China and Japan，以往常译为“大英按察使司衙门”）首席法官霍恩比（Edmund Hornby）在下发各地驻华领事的指令中（下称《霍恩比指令》），明确归化入籍的英籍华民和双亲不是英民的土生英籍华民（下称“一代英籍华民”），不得对抗中国管辖；只有双亲是英民的土生英籍华民（下称“二代英籍华民”）可以对抗中国管辖；英驻华领事不得对海峡殖民地政府签发的身份证书提出异议。在霍恩比看来，英籍华民要享有英民的特权，就要忍受由此产生的种种不便。[②]重要的是，霍恩比的立法管辖权——以最高法院法官的身份确立各领事法庭处理相关案件指令的权力，也来自《1865年枢密令》，[③]但这一权力缺乏条约的确认。

《霍恩比指令》对归化入籍的英籍华民采用国际法上的属地管辖原则，而直接保护二代英籍华民。该指令限缩了受英国保护的英籍华民的范围，但仍违反了属地管辖原则。英皇家法律顾问指出《霍恩比指令》在政策上无可厚非，因为在华的一代英籍华民与英殖民地联系稀疏，予以保护将造成极大的问题和麻烦。[④]但阿礼国不认同《霍恩比指令》，因为《服饰章程》保护两代英籍华民，但以改装为前提；《霍恩比指令》仅保护二代英籍华民，仅以海峡殖民地政府开具的身份证书为判断依据。对此，阿礼国认为“应保护公开而非秘密主张英民身份的英籍华民，即不保护穿着华装、留着辫子和平素主张华民权利的英籍华民”，因为“行动的力量胜过语言”。[⑤]

此后相关案件交涉中，英方基本采用了《霍恩比指令》，但中方坚持以服饰确定管辖权。比如，1878年6月，生于槟榔屿的辜洪德在闽省内地租房，但福建地方官以其未改洋装为由，不照英商章程对租契盖印，因而辜洪德提请英驻华署理公使傅磊斯（Hugh Fraser）出面调解。傅使认为，辜洪德“先世系华人而本身属英子民”，改装与否不影响其英民身份。闽省督办通商事务的道员叶永元认为辜洪德“阳以中国绅商自居，阴则以为英国之人自命”；且以“出籍”的要求——“此县入彼县之籍，必须呈明地方官立案方准出籍”，提出辜洪德系海澄县人身着华装且未报出籍，仍属华民。[⑥]

叶道员认为，“英国之人在中国各埠生长者所在皆有，又岂能因其生长，即谓为中国之子

---

① “Law Officers to Clarendon, 2 March 1869”, “Law Officers to Clarendon, 27 April 1869”, FO 17/1258, pp. 230, 240.

② Edmund Hornby, *Instructions to Her Majesty’s Consular Offices in China and Japan*, A. H. de Carvalho, 1867, pp. 3−4.

③ 公使的立法范围较法官的更广。“BRITISH ORDER IN COUNCIL, for the better government of Her Majesty’s Subjects, in the Dominions of the Emperor of China and the Tycoon of Japan, 9 March 1865”, FO 17/1700, p. 33.

④ “Law Officers to Stanley, 29 May 1867”, “Law Officers to Salisbury, 17 November 1879”, FO 17/1258, pp. 145−146, 400−401.

⑤ “Alcock to Stanley, 15 February 1867”, FO 17/1258, p. 120.

⑥《照称本国商人辜洪德祖籍中国后籍于英现在闽租房地方官不将租据盖印抄录来往照会呈阅由》,1878年6月6日，馆藏号：01−18−011−01−002，第4、9、13页。

民耶”，而须遵照《服饰章程》由中方管辖。“不能因属英有保护，凡事皆占利益；属华无保护，凡事皆失利益。总之，各国洋商之须保护者，原以远道而来，不令有失其利益。”可见，叶道员不悉出生地主义，并将英民获得的治外法权解释为保护“远人”之举，只要英籍华民不改洋装就不是“远人”，应由中方管辖。傅使解释称：“辜洪德双亲在英国生长，其人亦生长于英，已入英籍有年矣。夫‘寄籍’者（如归化的英籍华民），俟回本国不能讨他国保护，而‘生长入籍者’（如土生的英籍华民），则异其人。既入籍某国，即视为某国人民，岂容他视。”①

在傅磊斯看来，英籍华民有两种：一是行止俱与外国无异，从外形即可识别为英民；二是举止俱系中国形影，无不视为华民。傅磊斯承认不可纵容后者，但必须保护前者。“寄籍者”在华不受英方保护，但“生长入籍者”在华受到英方保护。②闽浙总督何璟认为，“华洋商民之分本以出籍为凭，出籍须以更改服式为断，若漫无区别，使牟利之徒居间混冒，诚恐流弊既多，办理亦形窒碍”。③傅磊斯则称“改装一论，本署大臣随时撤回，原无不可。若地方官擅行作主，以此谕窒碍本国商人，本署大臣只可将此论注销”。④恭亲王发现辜洪德案较为复杂，为避免纠缠不清，遂要求福建地方迅速结案。⑤

本案的关键在于，闽省官员以辜洪德不换洋装为由而没有英民身份，傅磊斯则以《服饰章程》为英国单方立法，中方不得以辜洪德违章为由主张管辖。这一解释使英籍华民游离于中英两方管辖之外，明显违背了《服饰章程》。事实上，傅磊斯主要适用的是《霍恩比指令》，即归化入籍的英籍华民无权得到保护，而辜洪德作为二代英籍华民有权得到保护；⑥中方则主要以《服饰章程》来判定英籍华民的身份。

同年稍晚的“蔡得喜案”与前案类似。蔡得喜生于新加坡，双亲为英民，欲购买闽省海澄县辖土地，但被地方官员拒绝。闽省通商局司道认为，“何国人民当从何国服饰，既随何国服饰，即当何国管辖。俾各守国法，各遵国体”，因而蔡得喜原籍属海澄县，未办理出籍，亦未改装，仍属华民。英驻厦门领事阿查立（Chaloner G. Alabaster）向何总督控诉称，“至改装英服，一切非通商总局应论之事……不过是本国钦差大臣饬遵规款，以便由地方官益易辨明两国子民，并非条约内载明文可据。”何璟重申了通商局司道的意见，并强调“中外交涉全凭条约”。⑦

上述两案中，中方以改装和出籍与否判定英籍华民能否以英民身份豁除中方管辖，而英方采用《霍恩比指令》，并主张《服饰章程》只是英国单方通令，不对中方发生效力。由于《霍恩比指令》将海峡殖民地政府出具的身份证书作为国籍认定的主要依据，使得华民托名洋商或雇请洋人为代理以避税厘日渐泛滥，⑧促使中英两方寻找新的可合理确定身份和管辖的方式。

---

① 《照称本国商人辜洪德祖籍中国后籍于英现在闽租房地方官不将租据盖印抄录来往照会呈阅由》，第 4–5 页。

② 《照称本国商人辜洪德祖籍中国后籍于英现在闽租房地方官不将租据盖印抄录来往照会呈阅由》，第 5 页。

③ 《照复商人辜洪德生长在英并未改装一节已据闽省咨报现办各情应再饬查声复由》，1878 年 6 月 12 日，馆藏号：01–18–011–01–003，第 16 页。

④ 《照称英商辜洪德永租房间一案所引阿大臣改装之谕自可注销由》，1878 年 6 月 13 日，馆藏号：01–18–011–01–005。

⑤ 《咨称商人辜洪德租契盖印一案再抄录与傅署使来往照会知会由》，1878 年 6 月 17 日，馆藏号：01–18–011–01–008。

⑥ 1885 年英国对华最高法院首席大法官雷尼修正了《霍恩比指令》，增加了在领事署登记作为豁除中方管辖的条件。Edmund Hornby, *Instructions to Her Majesty's Consular Officers in China and Japan*, revised by Richard Rennie, Kelly & Walsh, 1885, p. 20.

⑦ 《英国领事称蔡得喜等受买海澄县屋地一案现饬通商局道查办情形抄折呈请查照由》，1878 年 12 月 2 日，馆藏号：01–18–011–04–001，第 1–27 页。

⑧ 《论总理衙门新禁华人冒充洋商》，《申报》，1878 年 2 月 23 日，第 1 版。

四、管辖权乱象：同时生效的《服饰章程》和《霍恩比指令》

由于中方持续以英籍华民不改洋装为由否定其英民身份，1878 年 3 月，在沪英籍华民提出废除《服饰章程》，并强调该章程从未得到议会与英王批准。① 问题的核心仍在于，在中英都采取血统主义的情形下，英国能否保护在华的英籍华民。对此，时任英驻华公使威妥玛（Thomas Wade）采取绝对出生地主义，即无论英籍华民的双亲是否为英民都能被保护。1879 年 5 月 10 日，威妥玛发布通令（下称《威妥玛通令》）：在通商口岸，英籍华民只要充分证明身份即可登记，并建议换洋装且不能违反清朝的相关禁令。威妥玛在该指令中提醒英籍华民，若穿华装、结辫，则不得从事外国人无权从事的业务；且在内地若不改装，事实上也难以得到保护。② 这相当于废除了《霍恩比指令》，从而扩大在华受保护英籍华民的范围。

《威妥玛通令》没有得到英外交部认可，《服饰章程》和《霍恩比指令》继续有效。19 世纪 80 年代后，中英两方围绕海峡殖民地政府所开身份证书的效力又有诸多交涉，即海峡殖民地政府开具的身份证书要得到英驻华领事的承认，才能有效施行登记制度。1882 年 6 月，生于槟榔屿的两名英籍华民向海峡殖民地政府控诉英驻沪领事许士（Patrick J. Hughes）驳回他们的登记申请，因为二人的父亲生于中国，尽管母亲生于槟榔屿。许士答复海峡殖民地辅政司（Colonial Secretary）称《霍恩比指令》依然有效，且二人的身份证书不足以赋予在华作为英民的权利。③

这一事件促使英国政府注意到《服饰章程》《霍恩比指令》同时生效并发生冲突的现状。1883 年 2 月，英殖民地部询问本国外交部“领事是否有权拒绝承认海峡殖民地政府开具的、作为国籍的充分证据的身份证书”。④ 英外交部方面承认殖民地政府所开身份证书的效力，但坚持必须执行《服饰章程》。⑤ 可见，外交部没有采用《霍恩比指令》，也没有完全承认殖民地政府所开身份证书的效力，而是坚持适用《服饰章程》。这依然有违属地管辖原则。

对此，海峡殖民地总督华尔德（Frederick A. Weld）一度表示同意。他认为华民到英国属地生育，只是为了让后代获得英籍，但他们的后代“从内心到习惯、行为都是华民”，若不加条件地保护，将让中国政府感到不悦。因此，华尔德认为应签发证书，并注明英籍华民的类别，且只有改换欧式服装，才能在中国获得英国保护。⑥ 英殖民地部大臣德比（Earl of Derby）也强调不适用《霍恩比指令》，但英籍华民应穿特殊服装。⑦

1885 年 12 月，英驻华公使欧格纳（Nicholas R. O’Conor）试图借助相关案件厘清该问题。他认为，二代英籍华民已得到《霍恩比指令》的保护，那么主要问题仍是一代英籍华民的认定和保护问题。⑧ 欧格纳的判断正中要害，但 1904 年前，中英两方没有展开实质性讨论。英海峡殖民地和驻华领事对英籍华民的认定标准始终存在分歧。比如，1888 年 3 月，英驻厦门领事福礼赐（R. J. Forrest）以生于槟榔屿的二代英籍华民 Ong Beng Tek（音译王明德）穿华装为由，要求其在领事署登记前提供双亲都是英民的证书，即执行《霍恩比指令》。海峡殖民地政府认为，厦门领事不得质疑王明德所持身份证书，否则是在挑战总督的权威。福礼赐解释称，许多

① 《互筹寄籍》，《申报》，1879 年 6 月 13 日，第 2 版。
② “Circular, 10 May 1879”, FO 17/1258, p. 392.
③ “Ross to McNair, 7 July 1882”, “Hughes to Smith, 28 July 1882,” FO 17/1258, pp. 416−418, 419−420.
④ “Herbert to Foreign Office, 8 February 1883”, FO 17/1259, p. 6.
⑤ “Hughes to Egre, 11 April 1883”, FO 17/1259, pp. 11−12.
⑥ “Weld to Derby, 11 April 1883”, FO 17/1259, pp. 17−19.
⑦ “FO to CO, 4 June 1883”, FO 17/1259, p. 15.
⑧ “O’Conor to Salisbury, 26 December 1885”, FO 17/1259, pp. 32−33.

身份证书早已过期或信息不全，并建议在证书上注明详细信息。[1] 英外交部表示同意，但认为在与中方达成一致之前，无法下达明确的指令。[2]

总之，《服饰章程》出台后，殖民系总体采取绝对出生地主义（以身份证书为主要依据），并一度妥协执行《服饰章程》；外交系倾向于适用《霍恩比指令》，但该指令本身不允许挑战身份证书的效力，且二者又不完全信任殖民地开具的身份证书。此后，海峡殖民地政府注意到绝对出生地主义与《霍恩比指令》存在冲突，进而要求扩大保护范围。

五、无法消除的管辖权冲突与《萨道义通令》

19 世纪 80 年代后，《服饰章程》形同虚设，海峡殖民地政府又不完全赞同《霍恩比指令》，英驻华公使华尔身（John Walsham）为此不断寻找机会与总理衙门磋商。1890 年 10 月，华尔身向总署提议订立三类华民的“入籍章程”：生于中国，生于英国，生于英国且其祖、父住英境年久。三者须先办证书，前两类设有在华限期，第三类则不设，来华后皆由英驻华领事核验身份。总署大臣询问这一提议依据的是“殖民地立法还是国际法”，并指出阿礼国曾“定华民‘入籍章程’，迄今英未照行”，且“此事为条约所无，仍须抱定前议章程”。[3]

华尔身偏离了《服饰章程》《霍恩比指令》，而是有条件保护土生和归化英国的英籍华民，完全保护与英殖民地有深厚联系的英籍华民。清驻英法比意四国公使薛福成认为此议实为搪塞中方保护新金山（即墨尔本）华民之议，而坚决反对。“今日海外各国属地寄寓华民不下二三百万，其坟墓、眷口均在中国，不愿竟化为异类。”英国强令入籍，法属西贡、西属小吕宋（即西班牙属地马尼拉）必相仿效，并将断绝华人归国之心，更无保护可言。[4] 为此，总署拒绝了华尔身的提议。

由于中方坚持以服饰确定英籍华民的管辖权，英方试图先在内部达成一致，华尔身提出的身份证书制度遂成为焦点。英外交部强调，生于英国属地只是作为英民的初步证据，只有放弃外籍身份才是绝对的英民（此即英国1870年《归化法》的要求[5]）。[6]但英籍华民不大可能放弃华民身份，且清朝当时也没有出籍规定，因此该问题必须与中方达成一致，才有可能彻底解决该问题。

1893 年 9 月，生于槟榔屿的英籍华民 Wang Ju-yü（音译王玉如）厘金案再度凸显了双重国籍造成的管辖权冲突。[7] 英驻镇江领事卡乐斯（William R. Carles）依据《霍恩比指令》要求王玉如提供其父、其子的身份信息，但中方已予以逮捕且实施拷问。卡乐斯发现，王氏及其双亲确属英民，而要求中方予以送还，并指责中方违反《恭亲王指令》（即先由领事查明身份的规定）。[8] 总署认为，王玉如未改洋装，加入华民专属帮会，且登记于福建地方而未出籍，确属华民无疑。总署还强调：“无论华民本人及其父亲生于何处，只要有中国血脉的，对中国的效忠永不褪去，并在踏入中国时恢复。”[9]

---

① “Forrest to Colonial Secretary, 21 September 1888”, FO 17/1259, pp. 87–92.

② “FO to CO, 7 May 1888”, FO 17/1259, pp. 95–96.

③ 薛福成：《出使英法义比四国日记》，张玄浩、张英宇点校，岳麓书社，1985 年，第 301 页。

④ 《华民入籍事》，1890 年 10 月 22 日，馆藏号：01-34-003-15-001，第 2-3 页。

⑤ 《归化法》（*The Naturalization Act*）以不承认双重国籍为原则——土生臣民或生于英国属地以外且父亲为英民的人，在出生时同时有他国国籍且成年后声明选择该国国籍的，丧失英籍身份。英民加入外籍的，自动丧失国籍，但可在两年内声明保留英籍。*British Foreign and State Papers*, Vol. 60, William Ridgway, 1876, pp. 268–269.

⑥ “FO to CO, 22 June 1892”, FO 17/1710, p. 217a.

⑦ 具体参见黄希滢、张志云：《阿礼国服装规定与英籍华人治外法权认定》，《法制史研究》第 37 期（2020 年）。

⑧ “Consul Carles to Mr. O’Conor, 7 July 1893”, FO 17/1710, p. 219.

⑨ “Mr. O’Conor to the Earl of Rosebury, 6 December 1893”, FO 17/1710, p. 220b.

英外交部认为中方的观点有一定道理：按照属地管辖原则，王玉如及其父亲未弃华籍，仍属华民，归华后则由中方管辖。英外相罗斯伯里（Earl of Rosebury）认识到《霍恩比指令》的未竟问题（双亲是英民但未出华籍），而指令英籍华民在中国所能得到的保护仅在中国法允许的限度内（下称《罗斯伯里指令》），[①] 但这还是无法解决中英的管辖权冲突。

英驻华公使欧格纳指出这一棘手问题的根源在于治外法权：在欧洲，住所而非国籍决定身份和权利，且统一采取属地管辖原则；但在中国，英民要区别于华民才能享有特权。英民与华民的差异不仅在于国籍，更在于种族，但"除国籍外，英籍华民在种族、宗教、历史、情感、习惯、行为方式及思维模式上与中国联系更加紧密且持久，因此划分英籍华民与其他华民是人为的而非自然的"。因此，限制在华英籍华民得到保护的范围，无须感到歉疚——他们享有治外法权本身就是反常的。为此，欧格纳提出：第一，英籍华民持有海峡殖民地政府签发的国籍证书是得到保护的前提；若在华隐匿身份，则无权获得保护。第二，英驻华领事向中国地方官提交登记名单。第三，除获得执照外，英籍华民不得进入内地。[②]

这是对《霍恩比指令》保护范围的扩大，但问题仍在于英驻华使领不信任海峡殖民地政府开具的身份证书的真实性。因为，随着在华英籍华民的数量愈渐增多，先前滥用英民身份的情形并未改观，中方遂坚持以改装和出籍判断英籍华民的身份，这使得英驻华官员在一些案件中选择执行《霍恩比指令》，即完全不保护一代英籍华民。

比如，1897 年 10 月，粤省潮州府道台以拖欠债务为由，抓捕了生于新加坡的英籍华民 Oh Khun Yiong（音译胡昆雍）。胡氏持有海峡殖民地总督签发的身份证书，其父亲也是英民，因此海峡殖民地政府要求英驻当地领事实施保护。英驻华公使窦纳乐（Claude MacDonald）认为，胡氏来厦三十余载，家眷、营生皆在内地，及至事发时才返新补办证书，因而不应予以保护。[③] 英外交部表示同意，并要求海峡殖民地政府严格办理证书签发工作。[④] 次年，海峡殖民地政府下令"英国政府不允许土生英籍华民享有双重国籍的利益"，在中国不得享有除英民身份以外的权利。[⑤] 可见，海峡殖民地开始认真对待英外交部的意见，但之后仍坚持以出生地主义和身份证书作为主要判定因素。

中英双方都将"证书 + 登记"作为判断英籍华民身份的关键因素，但英籍华民屡屡冒用、买卖或伪造身份证书，这其实源于海峡殖民地政府证书制度本身存在疏漏。[⑥] 对此，英外交部提出，证书要描述持有者信息、配有照片，并注明"持证人在出籍以前有外国血统的，在该国不能得到英国保护"。英殖民地部表示反对，因为殖民地的身份证书摘自出生登记簿，而无法表明持有者就是本人；且让殖民地登记官对所有申请者拍照或录入个人信息也不现实。[⑦]

由于英殖民地部态度强硬，驻华公使领、外交部只好严格执行《霍恩比指令》和《罗斯伯里指令》，即不保护一代英籍华民，无论殖民地开具的身份证书如何要求。[⑧] 对此，香港律政司长贝克莱（Henry S. H. Berkeley）表示反对，认为英籍华民有中国血统，但仍属于"英帝国公

---

① "Rosebury to Mr. O'Conor, 21 February 1894", FO 17/1710, p. 223b.

② "Mr. O'Conor to the Earl of Rosebury, 31 December 1893", FO 17/1710, p. 224.

③ "MacDonald to Salisbury, 16 December 1897", FO 17/1710, p. 239b.

④ "FO to CO, 14 February 1898", FO 17/1710, p. 240b.

⑤ "No. 463.—WITH reference to the petition of O KUN YIONG &c., 19 April 1898," *Straits Settlements Government Gazette*, Vol. 32, No. 36 (1898), p. 740. 此后，海峡殖民地兴起了"剪辫子运动"，以改装剃发争取独立的身份和公民权利。Christian Jones, *The Straits Chinese Between Empires: Nationalism and Cosmopolitanism in Colonial Malaya, c.1890−1920*, pp. 39−42.

⑥《惠潮嘉道责押李嗪嗳一案请迅即妥办由》，1897 年 11 月 22 日，馆藏号：01-12-172-06-007。

⑦ "CO to FO, 15 September 1898", FO 17/1710, p. 247b.

⑧ "FO to CO, 1 July 1901", FO 17/1710, pp. 254−256. 港英当局曾提出适用于土生英籍华民的四类证书制，其中第二类适用于一代英籍华民，仅该类无权在华获得保护。"Blake to Chamberlain, 16 April 1903," FO 405/172, p. 2.

民”。[1]港督卜力（Henry A. Blake）指出，如今华民只要加入法国或德国教会就能不受中方管辖，这并不符合国际法。[2]因此，卜力建议不执行《霍恩比指令》，只要英籍华民登记并通知中方就能享有完全的保护，否则英民身份相较其他欧洲国家的身份将处于劣势。[3]

英驻华公使萨道义（Ernest Satow）认为英籍华民问题之所以是“外交部迄今处理的最棘手和最复杂的问题”，原因在于中英两国的国籍法冲突。[4]中国秉持血统主义，对生于英国属地的一代英籍华民主张管辖权；而英国兼采出生地主义和血统主义，主张保护在华一代英籍华民。[5]萨道义研究相关情况后建议，只有真正的且在英殖民地居住一段时间的英籍华民才能得到保护。[6]

可见，萨道义完全否定了《服饰章程》，并扩大了《霍恩比指令》的保护范围。英国政府内部达成一致后，萨道义在 1904 年 8 月 4 日发布通令（下称《萨道义通令》），废除《服饰章程》及全部相关通令、指令，并有条件保护一代英籍华民，即在殖民地居住三年以上、获得当地政府颁发的身份证书且在英驻华领事署登记。二代英籍华民必须在领事署登记才能得到保护。[7]该通令最早适用于香港殖民地，之后被类比适用于其他殖民地的一代英籍华民。[8]

《萨道义通令》以“登记 + 居住时间”条件保护一代英籍华民，并基本无条件保护二代英籍华民，由此确立了“两代原则”（principle of two generations）。[9]该通令颁布后，大量英籍华民前往领事署登记，但大多在内地持有产业或以欺诈方式取得证书，使得先前在闽省出现的争议再度上演——《萨道义通令》仍无法避免无休止的管辖权争议。[10]

19 世纪末，西班牙滥发入籍执照，内地居民改籍等问题的出现，以及 1907 年发生荷兰政府强迫英属东印度华民入籍事件，促使清廷注意到国籍与治外法权的直接关系，并推动 1909 年《大清国籍条例》的出台。[11]《大清国籍条例》以血统主义为主，使得一代英籍华民并未丧失华民身份；但《萨道义通令》有条件承认一代英籍华民的英民身份，这就造成英籍华民的在华身份和管辖权仍将引起争议。由于各地领事频繁报告海峡殖民地政府出具的诸多证书发生不实、冒用乃至伪造等情况，且三年定居的条件也很容易被规避，英方又回到与中方缔约的思路。[12]

1914 年《英国国籍和外国人地位法令》（*British Nationality and Status of Aliens Act*）将血统主义延伸至英国有域外管辖权的地方，使得在通商口岸出生的一代英籍华民也有了英籍。[13]这进一步加剧了英籍华民的管辖权冲突，并持续至 1943 年废除英国在华治外法权。问题的症结在于，晚清至民国时期，中国没有否认双重国籍，只是规定出籍要报内政部批准，而英方又试图违反

---

① “Minute by Attorney−General, Hong Kong, 13 March 1903”, FO 405/172, pp. 3−4.

② “Blake to Chamberlain, 26 August 1903”, FO 405/172, p. 5b.

③ “Blake to Chamberlain, 16 April 1903”, FO 405/172, p. 3.

④ “Memorandum, 2 February 1928”, CO 129/507/2, p. 110b.

⑤ “Memorandum by Sir E. Satow, 15 June 1903”, FO 405/172, p. 4.

⑥ “Satow to Lansdowne, 25 November 1903”, FO 405/172, pp. 6b−7.

⑦ “Circular, 22 August 1904”, FO 405/172, p. 23a. 该通令颁布后，护照或证书后载明了该通令的要求：英籍华民“父母均属华籍持照之人，若在中国地方，不得藉口归大英国家保护，除经在最近之英国领事官衙门注册者不在此论”。“Extract from Swatow Intelligence Report of 20 November 1908”, FO 228/2157, f. 98.

⑧ “Declaration of Wee Goh Lye, 9 February 1904”, FO 405/172, pp. 15b−16a.

⑨ “Walton to The Foreign Secretary, 24 June 1936”, India Office Records, British Library, IOR/L/PS/12/333, p. 100.

⑩ “Memorandum, 2 February 1928”, CO 129/507/2, p. 112b.

⑪ 蔡晓荣:《晚清内地华民改籍问题探微》,《甘肃社会科学》2004 年第 4 期。

⑫ “Hausser to Jordan, 15 January 1909”, FO 228/2157, f. 162. 1907。英国政府给驻外领事的指令中，又重申属地管辖原则，完全否定了《萨道义通令》。*General Instructions for His Majesty's Consular Officers*, Harrison and Sons, 1907, p. 231.

⑬ Edward C. Bleck, ed., *British and Foreign State Papers*, Vol. 108, Part 2, London: His Majesty's Stationery Office, 1918, p. 9.

国内法和国际法保护部分有双重国籍的英籍华民。

六、结语

晚清时期，在华英籍华民为数不多，但在英国各部门留下诸多咨询、讨论及调研记录。英驻华官员倾向于限制在华受保护的英籍华民的范围，以维护中英关系的稳定，故先后以服饰、双亲血统、居住时间等作为条件。海峡殖民地政府则坚持其签发的身份证书的效力，以维系英籍华民对英殖民地的效忠。英国政府主要基于英皇家法律顾问的意见加以判断、权衡。[①] 英国内部对英籍华民的保护、管辖政策的长期分歧，产生于中方对主权的维护、驻华官员的交涉经验、海峡殖民地政府的保护政策以及英国政府外交目标之间的纠葛关系。

英驻华公使领对保护在华的英籍华民尤为谨慎，因为在他们看来英国臣民的身份是一项宝贵的特权，并非所有在华的英籍华民都是“真正的英民”。[②] 因此，英使阿礼国以立法管辖权出台《服饰章程》，要求所有英籍华民换洋装才能被保护；但霍恩比以立法管辖权制定的《霍恩比指令》完全禁止一代英籍华民获得保护。因为，以弃华装、换洋装的“展演行为”放弃华民身份的政策看似有效，实际无法避免与中国有密切联系的英籍华民滥用、冒用英民身份等情况，且不断引发海峡殖民地政府的质疑。随后数十年，英驻华公使领并未完全执行《霍恩比指令》，而中国地方官坚持以改换洋装和出籍为准。因此，欧格纳、华尔身两位公使提出严格的身份证书登记制，但海峡殖民地政府签发的证书往往弄虚作假，而被驻华领事拒绝承认，这又屡屡造成殖民地英籍华民抗议。《萨道义通令》改善了身份证书制度，有条件扩大保护一代英籍华民，确立“两代原则”，但仍未避免先前的弊病，不断引起中方的反对和英方的检讨。

澄清晚清英籍华民管辖权问题的根源，需以一种“跨域史”的视角揭示英国对华域外法机制的运行及其造成的英国内部不同主体之间产生的分歧。跨国史（transnational history）和英帝国史研究视角有助于发现英国非殖民地构建非正式帝国的过程中，英国内部关于经营方式的分歧，并采取因地制宜的策略等问题。[③] 而跨域史研究视角可以凸显英帝国如何协调域内和域外的利益，以制定因地制宜、便宜行事的法律、政策。英籍华民管辖权问题跨越了英帝国的不同法域（jurisdiction），表明殖民地与非殖民地在法律上并非绝对独立，而是存在复杂的联系，其中机理可以从跨域史视角加以厘清。

19 世纪 30 年代后，英国将中国作为英国“有域外管辖权之地”，从而以“域外法体系”管辖英国在华事务，逐渐形成了一种对华“管辖政治”（jurisdictional politics）。[④] 但英方未曾料到，英籍华民跨域流动时——从殖民地到半殖民地、从英国有域内管辖权之地到有域外管辖权之地，导致了英籍华民在华管辖权问题。这一问题的根源在于英国要以违反国内法和国际法的方式赋予部分英籍华民以条约特权，中方完全有正当理由维护属地管辖权。这就迫使英国反复调整管辖策略，以稳固其管辖政治。

事实上，英国的意图在其本国法和国际法上都站不住脚。《南京条约》第八条将“大英国

---

① 除了外交系和殖民系对英籍华民的认定措施外，英国法律官员起初秉持“出生地主义 + 属人管辖”，即英籍华民生于英国领域以内，就能获得在华治外法权。这符合英国在华治外法权机制，但违反了英国国籍法和国内法。

② *Report of the Royal Commissioners for Inquiring into the Laws of Naturalization and Allegiance*, George Edward Eyre and William Spottiswoode, 1869, pp. ix-x. 英国驻华领事身兼外交、商务、情报及司法等多项职责且不悉法律，因而往往无法快速结案。屈文生：《英美在近代中国行使治外法权主体之型化与形替》，《法学研究》2023 年第 3 期，第 208 页。

③ 徐国琦：《作为方法的“跨国史”及“共有的历史”》，《史学月刊》2017 年第 7 期，第 21 页。张志云、沈高阳：《英帝国史的起源、发展与近代中国的互动》，《史林》2023 年第 3 期，第 50-52 页。

④ 万立、屈文生：《近代英国对华域外法体系研究》，《中外法学》2021 年第 5 期，第 1390 页。万立：《全球地方化与地方全球化——19 世纪至 20 世纪中期“美洲国际法”的斗争》，《法学家》2023 年第 4 期。

人”分为“本国”（Natives of Europe）和“属国”（Natives of India）军民两类，① 从该款条文来，这一定义不包括英籍华民。从英国法来看，英籍华民可以是土生臣民和归化臣民，而在英国域内和有域外管辖权的地方，享有全部英国臣民的权利。但这不意味着英籍华民在中国可以豁除中国的管辖，因为按照英国的国内法和国际法，双重国籍者不得在其中一个国籍国以另一个国籍身份对抗所在国籍国的管辖，即属地管辖原则。即便英国享有在华治外法权，其权利主体也只是被条约明确为“英国臣民”，而未包括英籍华民。

然而，英国将中国作为国内法和国际法的“例外之地”②，使得英国国内法和国际法不随着中英条约自动植入中国，从而规避属地管辖原则。重要的是，“例外之地”是英国“有域外管辖权之地”。这一域外管辖权包括立法管辖权和司法管辖权，因而英驻华公使和法官以各自的立法管辖权调整属地管辖原则的限度，以域外法来处理管辖权冲突。为了调适外交系和殖民系的利益冲突并消减中方的反对，英国各方基于不同的立场对公使和法官的立法管辖权持提出了不同的意见，但造成公使与法官各自立法管辖权发生冲突的乱象。中方虽未提出国际法上的理据，但实际坚持属地管辖原则，完全符合欧洲通例。

1928 年中英筹办修约时，中国通、英驻南京署理总领事普莱特（J. T. Pratt）指出，过去六十年来英国的国籍政策建立在一系列误解之上：除了误以为《服饰章程》是与中方议定的结果外，在华官员和英殖民地官员忽视了国际法关于双重国籍的原则，而坚执有权保护英籍华民，并认为中方的反对毫无道理。事实上，英方将在华特权延伸至英籍华民，违反国际法原则，必然遭到中方反对。于中国而言，这一问题更多是管辖而非国籍问题，中国完全有权对与一般华民无异的英籍华民行使管辖权。③ 英方对国内法、国际法的变通确实因地制宜之举，但本质上是侵犯中国主权且违反国际法的行为，因而英方应对英籍华民管辖权问题的悬而未决负全部责任。

值得一提的是，在晚清英籍华民管辖权交涉中，清廷官员秉持属地管辖原则，坚决排除英方对英籍华民与华民之间争议的管辖权，从而限制了部分英籍华民在华享有治外法权的可能。与此同时，清廷官员也逐渐转变先前对待海外英籍华民的态度，即不再将英籍华民视为“天朝弃民”，而是极力主张予以必要的保护。此后，清廷陆续向海外华民聚集地派设公使、领事，以便对海外华民实施不同程度的管辖和保护。这一措施在很大程度上源自清朝官员在英籍华民管辖权交涉中获得的经验。

References

Chen Li. “Zhimin qiangquan de ‘liwai zhidi’ he ‘jueduizeren’ zhidu zai wanqing zhongguo de xingcheng” (The formation of colonial powers’ “state of exception” and “absolute responsibility” regime in Late Qing China, 1842-1911). *Qingshi yanjiu* (The Qing History Journal) 1 (2023).

Hall, William E. A Treatise on the Foreign Powers and Jurisdiction of the British Crown. Oxford: Clarendon Press, 1894.

Huang Jiamo. “Yingren yu xiamen xiaodaohui shijian” (British subjects and the accident of Dagger Society in Xiamen). *Taipei yanjiuyuan jindaishi yanjiusuo jikan* (Bulletin of the Institute of Modern History Academia Sinica) 7 (1978).

Huang Xiying & Zhang Zhiyun. “Aliguo fuzhuang guiding yu yingjihuaren zhiwaifaquan rending” (The Alcock

---

① 这一译文并不准确。屈文生：《南京条约的重译与研究》，《中国翻译》2014 年第 3 期，第 46 页。

② 陈利：《殖民强权的“例外之地”和“绝对责任”制度在晚清中国的形成》，屈文生译，《清史研究》2023 年第 1 期，第 25 页。

③ “Memorandum, 2 February 1928”, CO 129/507/2, pp. 118, 120a.

Dress Regulation and extraterritoriality for ethnic Chinese with British citizenship). *Fazhishi yanjiu* (Legal History Study) 37 (2020).

Jones, Christian. *The Straits Chinese Between Empires: Nationalism and Cosmopolitanism in Colonial Malaya, c.1890–1920*. Geneva: Graduate Institute Publications, 2022.

Ng Chin–keong. *Boundaries and Beyond China's Maritime Southeast in Late Imperial Times*. Singapore: National University of Singapore Press, 2017.

Peng Siqi. *Wanqing minsheng yingjihuamin guanxiaquan jiaoshe (1842–1911)* (Negotiations of jurisdiction over Anglo–Chinese in Fujian in late Qing China, 1842–1911). M.A. thesis. Taipei: Chengchi University, 2009.

Piggott, Francis Taylor. *Nationality: Including Naturalization and English Law on the High Seas and Beyond the Realm, Part I*. London: William Clowes and Sons, 1907.

The Jurisdictional Battle Over the Anglo-Chinese Citizens in Late Qing China

WAN Li (School of Foreign Studies, East China University of Political Science and Law; maanlap@qq.com)

Abstract: As a semi-colonial state subject to British power and jurisdiction, the question of whether Anglo-Chinese residing in China were entitled to extraterritoriality became crucial in Sino-British negotiations. Anglo-Chinese were required to alter their attire to Western styles to obtain protection by British officials in China under the *Alcock Costume Regulation 1868*; the *Hornby Directive 1867*, which stated that the first generation of Anglo-Chinese could enjoy British protection, was partially implemented; and the *Satow Circular 1904*, which established the "two generations principle", did not significantly reduce the never-ending jurisdictional disputes. While insisting on the requirements of attire and registration based on territorial jurisdiction, which was fully compliant with European general practice, Chinese officials did not explicitly demonstrate the international legal basis. This issue primarily stemmed from Britain's desire to extend unequal treaty advantages to some Anglo-Chinese where Britain exercised 'extraterritorial jurisdiction" in China. This measure clearly violated China's sovereignty and violated international law.

Keywords: Anglo-Chinese, extraterritoriality, Alcock Costume Regulation, Hornby Directive, Satow Circular